

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO
COLEGIO DE JURISPRUDENCIA

**Nulidad de Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato
Constituyente No. 8, la aplicación de recursos administrativos y
jurisdiccionales, y el efecto suspensivo**

Sergio Oswaldo Mera Bahamonde
Edgar Neira Orellana, Dr., Director de Tesina

Tesina presentada como requisito para la obtención de título de Abogado

Quito, 29 de julio de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

Colegio de Jurisprudencia

HOJA DE APROBACIÓN DE TESIS

***“Nulidad de Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente
No. 8, la aplicación de recursos administrativos y jurisdiccionales, y el efecto
suspensivo”***

Sergio Mera Bahamonde

Dr. Juan Pablo Aguilar
Presidente del Tribunal

Dr. Edgar Neira
Director de Tesis

Dr. Marco Morales
Informante

Dr. Luis Parraguez
Decano del Colegio de Jurisprudencia



Quito, 24 de Septiembre de 2014

UNIVERSIDAD SAN FRANCISCO DE QUITO

EVALUACION DE DIRECTOR / TRABAJO ESCRITO TESINA

TESINA/TITULO "Nulidad de Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente No.8, el, aplicación de recursos administrativos y jurisdiccionales, y el efecto suspensivo."

ALUMNO SERGIO OSWALDO MERA BAHAMONDE

E VALUACIÓN:

a) Importancia del problema presentado.

Es necesario analizar imposición de Actas de Juzgamiento motivadas en una norma inconstitucional por parte de las autoridades del Ministerio de Relaciones Laborales, porque ha instituido un nuevo método a través del cual el Estado extorsiona a las empresas y no defiende el derecho al trabajo de los ciudadanos.

b) Trascendencia de la hipótesis planteada por el investigador.

A partir del año 2007, la Administración Pública aplica los denominados Mandatos Constituyentes expedidos por la Asamblea Constituyente. En el ámbito laboral resulta importante revisar si las actuaciones de las autoridades laborales en aplicación de las atribuciones y normas contenidas en el Mandato Constituyente No. 8, son o no conformes con el ordenamiento jurídicos establecido en la nueva Constitución y si respetan el principio de legalidad, en el contexto del Estado Constitucional de Derechos y de Justicia.

c) Suficiencia y pertinencia de los documentos y materiales empleados.

El análisis realizado está fundamentado en doctrina jurídica y jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia, así como en la legislación ecuatoriana en materia constitucional y administrativa.

d) Contenido argumentativo de la investigación (la justificación de la hipótesis planteada).

La Tesina contiene un análisis fundamentado, basado en normas y criterios doctrinarios y jurisprudenciales pertinentes a la materia investigada. Se analiza el problema planteado e identifica los efectos jurídicos que causan la ejecución de las Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente No. 8.

FIRMA DIRECTOR:

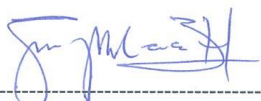


© DERECHOS DE AUTOR

Por medio del presente documento certifico que he leído la Política de Propiedad Intelectual de la Universidad San Francisco de Quito y estoy de acuerdo con su contenido, por lo que los derechos de propiedad intelectual del presente trabajo de investigación quedan sujetos a lo dispuesto en la Política.

Asimismo, autorizo a la USFQ para que realice la digitalización y publicación de este trabajo de investigación en el repositorio virtual, de conformidad a lo dispuesto en el Art. 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

Firma:



Nombre:

Sergio Mora Bahamonde

C.I.: 1711962504

Fecha:

29/07/2014

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTOS

A mi Familia, en especial a mis padres y esposa, quienes me apoyaron incondicionalmente e impulsaron a obtener mis metas.

RESUMEN

La separación de poderes así como el sistema de pesos y contrapesos dieron paso al Estado contemporáneo, el cual cumple con su finalidad, tanto en cuanto proteja a sus ciudadanos de los excesos del poder. Estos lineamientos básicos de todo Estado (occidental) se fortalecen con base en un ordenamiento jurídico claro que permite el autocontrol del Poder y de las competencias de los diferentes organismos que conforman la Administración Pública, y siempre sometidos al imperio de la Ley; el Estado en su conjunto sometido al Derecho. Sin embargo en muchas ocasiones los actos de la administración pública se apartan de la legalidad y obligan a los administrados a utilizar los mecanismos establecidos en la Constitución y las leyes para proteger sus derechos. En este sentido, actos administrativos viciados de nulidad al ser originados en aplicación de una norma inconstitucional como lo es el Mandato Constituyente No. 8 merecen ser impugnados en vía administrativa o jurisdiccional.

ABSTRACT

The separation of powers and the checks and balances system gave way to the modern state, which fulfills its purpose, as long as it protects its citizens from the excesses of power. These basic guidelines of any State (Western) are strengthened on a clear legal framework basis that allows a self-control of power and responsibilities of the various agencies that make up the Public Administration, and always subject to law; the state as a whole, subject to law. However, in some cases acts of public administration depart from the law and force citizens to use the mechanism established by the Constitution and laws to protect their rights. In this regard, null and void acts of the administration arising under an unconstitutional regulation as is the Constitutional Mandate No. 8, deserves to be challenged in administrative or judicial actions.

TABLA DE CONTENIDOS

Contenido	Pág.
Introducción	12
 Capítulo I - Análisis del Acta de Juzgamiento	
1.1 Concepto	15
1.2 El Acta de Juzgamiento como Acto Administrativo	16
1.2.1 La Competencia	16
1.2.2 El Objeto	21
1.2.3 La Voluntad	22
1.2.4 La Forma	23
1.2.5 La Motivación	24
 Capítulo II - El Mandato Constituyente No. 8	
2.1 Concepto	27
2.2 El Mandato Constituyente No. 8 en nuestro Ordenamiento Jurídico	28
2.3 Legalidad de su emisión	30
2.3.1 Atribuciones de la Asamblea Constituyente	30
2.3.1.1 Transformación del Marco Institucional	31
2.3.1.2 Elaborar una nueva Constitución	32
2.4 Efecto de los Plenos Poderes	34
 Capítulo III – Aplicación de Recursos Administrativos y Jurisdiccionales	
3.1 Impugnación del Acto Administrativo	39
3.2 Impugnación del Acta de Juzgamiento en vía Administrativa	41
3.2.1 Recurso de Reposición	42
3.2.2 Recurso de Apelación	43

Contenido	Pág.
3.2.3 Recurso Extraordinario de Revisión	44
3.2.4 Nulidad del Acta de Juzgamiento en Sede Administrativa	46
3.3. Impugnación del Acta de Juzgamiento en Vía Jurisdiccional	47
3.4 Suspensión del Acta de Juzgamiento	48
Conclusiones	51
Bibliografía	53

INTRODUCCION

La Constitución de la República como norma suprema establece el marco institucional del Estado y delimita las facultades y competencias de los diferentes organismos que conforman dicha institucionalidad. De la misma forma, la Constitución establece el balance necesario que debe existir entre el poder del Estado respecto de los ciudadanos, estableciendo las bases para su gobierno, garantizando los derechos y libertades de estos últimos, y por tanto constituyendo el Estado Constitucional de Derechos y de Justicia.

Todo funcionario y autoridad pública debe apegar todas y cada una de sus actuaciones dentro del marco constitucional y legal, caso contrario se contraviene el principio de legalidad, el cual rige y se aplica en todos los ámbitos de la administración pública. En tal sentido, el ordenamiento jurídico ecuatoriano se ha desarrollado en el sentido de establecer las competencias y procedimientos que permitan la exteriorización y ejecución de la voluntad del Estado, siempre en respeto de la Constitución y los principios generales que rigen en materia jurídico-administrativa.

En el ámbito laboral, el Ministerio de Relaciones Laborales como institución encargada del control y aplicación de la legislación laboral, está obligada a regirse bajo las reglas y principios antes anotados. La base de sus actuaciones son las normas constitucionales, legales y reglamentarias en materia laboral, ajustadas a los presupuestos de hecho según cada caso en particular. Todo esto, más el cumplimiento de las formalidades necesarias para la creación de la voluntad administrativa, legitiman los actos emanados de dicha autoridad. Un ejemplo de un acto emanado de la autoridad laboral es denominado *Acta de Juzgamiento*.

Con base en el análisis de la presente tesina se demostrará la nulidad de Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente No. 8, los recursos administrativos y jurisdiccionales al alcance de los administrados para impugnar tales actos, y la posibilidad de suspender sus efectos. En tal virtud, hemos dividido dicho análisis en tres capítulos, los cuales en aplicación de la normativa ecuatoriana, doctrina y jurisprudencia, se comprobará lo indicado.

En el primer capítulo de este documento el acto administrativo denominado Acta de Juzgamiento será analizado en relación a su naturaleza y elementos esenciales. En tal

sentido, se ha tomado en consideración la doctrina y la normativa ecuatoriana para identificar tales elementos en el acta de juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente No. 8. Se evidenciará que la falta de uno de los elementos esenciales ahí mencionados vicia de nulidad cualquier acto administrativo, incluyendo las Actas de Juzgamiento emitidas por las autoridades laborales.

En cuanto a la materia que trata el acto administrativo antes referido, el Código del Trabajo vigente desde hace más de cincuenta años establece las normas laborales aplicables para regular la relación laboral entre empleador y trabajador. Un sin número de reformas a dicho Código han intentado acomodar las normas respecto de los constantes cambios que se dan en la sociedad, su economía, la industria, la tecnología, etc., así como regular nuevas figuras y situación que se han desarrollado en las relaciones laborales. Lamentablemente, muchas de las reformas y nuevas leyes laborales tuvieron un importante grado de influencia de las fuerzas políticas, que desvirtuó la finalidad o los efectos que buscaban los administrados de tales reformas legislativas.

El caso más claro de influencia y abuso del poder de las fuerzas políticas fue la Asamblea Constituyente de Montecristi del año 2008, donde los asambleístas constituyentes violentaron la Constitución vigente, desconociendo en absoluto el mandato expreso que le encargó la ciudadanía y principalmente los lineamientos jurídicos constitucionales establecidos por el máximo órgano de control constitucional de la época. Una de las actuaciones inconstitucionales de la Asamblea Constituyente fue la expedición del Mandato Constituyente No. 8 el cual tiene como finalidad la de regular y controlar la tercerización e intermediación laboral y en general cualquier forma de precarización laboral en el Ecuador.

Como se podrá identificar en el capítulo segundo de este trabajo, se mostrarán los vicios de inconstitucionalidad del Mandato Constituyente No. 8, tanto en la forma como en el fondo. Adicionalmente al exceso de poder que significó la expedición del referido mandato y su posterior aplicación por parte de las autoridades laborales, se dejará en evidencia las resoluciones de entes judiciales quienes con total carencia de fundamentos técnico-jurídicos aprueban su aplicación, resultando en un nefasto precedente.

En virtud del análisis del segundo capítulo se define que todo acto administrativo, independientemente de su finalidad y denominación, estará viciado de nulidad en caso de que las normas aplicadas y sanciones se fundamenten en dicho Mandato. De tales efectos, en el capítulo final se analizarán las acciones, que tanto en la vía administrativa como en la

vía judicial, tiene derecho el particular afectado frente a las Actas de Juzgamiento emitida por la autoridad de trabajo competente en aplicación del Mandato Constituyente No. 8. Asimismo, las particularidades de cada uno de los recursos que están al alcance del administrado y cuál de ellos es el más pertinente en cuanto a eliminar o disminuir la vulneración de derechos.

Capítulo I

Análisis del Acta de Juzgamiento

1.1. CONCEPTO

“Si bien no existen formas especiales genéricas para los actos administrativos – salvo en los casos que están previstas legalmente – parece indiscutible, como principio general, que deben constar por escrito.”¹ En línea con lo anotado, el acto administrativo escrito obviamente brinda la facilidad práctica de resultar en una constancia física de notificación. Más adelante se desarrollará esta característica de forma del acto administrativo, sin embargo cabe indicar en este punto, que la administración y autoridades en materia laboral emiten sus actos administrativos por escrito y con diferentes denominaciones, entre los cuales encontramos a las “Actas de Juzgamiento”.

Sin perjuicio del principio general sobre la forma de los actos administrativos, el Código del Trabajo determina que cuando se ejerza la facultad sancionadora o la imposición de una multa, esta debe constar en acta; es decir, por escrito.

*Art. 627.- Sanciones previa audiencia del infractor.- Las sanciones y multas que impongan las autoridades del trabajo deberán constar en acta, en la cual se indicarán los motivos que determinaron la pena. En todo caso, antes de imponerlas, se oirá al infractor.*²

En el ámbito del derecho administrativo, el Acta de Juzgamiento se enmarca dentro del concepto de acto administrativo dado por el Estatuto del Régimen Jurídico

¹ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, Novena Edición actualizada, Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2001, p. 268.

² Codificación del Código del Trabajo. Artículo 627. Suplemento Registro Oficial No. 167 de 16 de julio de 2005.

Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) en su artículo 65: “**ACTO ADMINISTRATIVO.-** Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales de forma directa.”³ En efecto, el acta de juzgamiento contiene la declaración unilateral efectuada por una autoridad o funcionario específico en ejercicio de su función y competencia, que produce efectos jurídicos individuales y de forma directa a un administrado en particular.

A partir de la vigencia del Mandato Constituyente No. 8 que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 330 con fecha 6 de mayo de 2009, las autoridades y funcionarios del Ministerio de Relaciones Laborales ejercieron la facultad de control y sanción determinada en dicho mandato y en el Código del Trabajo vigente, mediante dichos actos administrativos. Especialmente, iniciaron controles con la finalidad de regular y controlar la tercerización e intermediación laboral y en general cualquier forma de *precarización laboral* en el Ecuador.

1.2. EL ACTA DE JUZGAMIENTO COMO ACTO ADMINISTRATIVO

A continuación se analizan los elementos que deben coexistir en el acto administrativo, de los cuales depende su validez y eficacia, y que deben cumplir las exigencias del ordenamiento jurídico. Según la doctrina, son elementos esenciales del acto administrativo la competencia, objeto, voluntad, forma y la motivación.

1.2.1 LA COMPETENCIA

Es el conjunto de facultades y obligaciones atribuidas a los entes y órganos de la Administración, los cuales pueden y deben ejercerla legítimamente, y que son determinadas por el derecho objetivo. En otras palabras, son las atribuciones que tienen los órganos administrativos, conferidas por la Constitución y las leyes. Justamente, dentro de un Estado de derecho, el poder, en términos generales, nace de la norma jurídica y es ésta

³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 65. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.

la que lo limita, por tanto el ejercicio de las potestades estatales debe estar previamente determinado en una disposición legal.⁴

Si se hace una analogía entre el derecho público y el derecho privado, diríamos que la competencia es para el derecho público, lo que la capacidad es para el derecho privado, a diferencia en que la competencia administrativa es la excepción y la incompetencia la norma, y es por esto que la competencia debe estar expresamente prevista en la norma para cada caso. Así lo menciona Miguel Galindo Camacho, tal “distinción se deriva del principio que señala que la libertad de las personas solamente tiene como limite los actos prohibidos, en tanto que la autoridad solamente puede hacer aquellos actos que la ley le manda.”⁵ De esta manera se garantiza la existencia de un Estado de Derecho, que representa en esencia el principio de legalidad.

La competencia como conjunto de facultades y obligaciones, es irrenunciable e improrrogable, la cual debe ser ejercida directa y exclusivamente por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo en los casos previstos de delegación, sustitución o avocación, desarrollados en las normas pertinentes. En este sentido, el acto administrativo se puede convertir en un acto redimible.

La demora o el no ejercicio inexcusable de la competencia constituyen faltas reprimibles, según la gravedad, con las sanciones previstas en el estatuto del empleado público u otras normas especiales, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, civil, penal o política en que incurre el agente.⁶

Como elemento esencial, la competencia es indispensable para la actuación del órgano que emite el acto administrativo, ya que condiciona su validez; lo cual no quiere decir que existan actos administrativos válidos emanados de órganos incompetentes. “(...) generalmente, la competencia está fragmentada entre varios órganos, pues para la realización de un acto administrativo intervienen, en algunas ocasiones, varios órganos de igual o diferente rango (...).”⁷ Sin perjuicio de lo aquí anotado, indistintamente del órgano que realiza o emite el acto administrativo, la competencia debe reunir los siguientes principios detallados por Roberto Dromi:

⁴ Juan Francisco Palacios. *El Control de la Discrecionalidad Administrativa*. http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=161&Itemid=53 (acceso: 15/07/2014).

⁵ Miguel Galindo Camacho. *Derecho Administrativo*, Segunda Edición, México: Editorial Porrúa, 1997, p. 206.

⁶ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, *Óp. cit.*, p. 255.

⁷ Miguel Galindo Camacho. *Derecho Administrativo*, *Óp. cit.*, p. 207.

La competencia debe reunir los siguientes principios:

- a) Expresa: debe emanar de la Constitución, tratados internacionales o de la ley.
- b) Improrrogable o indelegable: fundamentada en el interés público y que nace de una norma, no de la voluntad de los individuos ni de las instituciones, lo cual limita su ejercicio en los términos que la norma determina.
- c) Irrenunciable o indeclinable.⁸

A más de los principios que deben regir la competencia, ésta tiene varias clases porque las actuaciones de los órganos administrativos según sus atribuciones se distinguen “en razón del lugar (o territorio), la materia, el grado, la cuantía y/o el tiempo.”⁹

- i) Por el territorio: determina el ámbito espacial donde es legítimo el ejercicio de sus funciones.
- ii) Por la materia: determina las actividades que legítimamente puede desempeñar el órgano, la que según su carácter, puede ser deliberativa, ejecutiva, consultiva y/o de control. El principio de especialidad está íntimamente relacionado, que deriva en que los órganos solo pueden actuar en cumplimiento de los fines que motivaron su creación.
- iii) Por el grado: La administración está organizada verticalmente, lo que deriva en una estructura jerárquica piramidal. El grado entonces es la posición que el órgano ocupa dentro de dicha estructura, determinando así que el de inferior grado se subordina al superior, cualesquiera que sean éstos.
- iv) Por el tiempo: comprende el ámbito temporal en que es legítimo el ejercicio de sus funciones. En la mayoría de casos, la competencia es permanente por cuanto el órgano puede ejercer sus atribuciones en cualquier tiempo, dejando en menor número las excepciones en las cuales la competencia es temporaria, limitando al órgano el ejercicio de sus atribuciones por un lapso determinado.

En ningún caso el órgano jerárquicamente inferior puede tomar una decisión cuya facultad está atribuida al órgano de rango superior y viceversa.

⁸ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, *Óp. cit.*, pp. 255-256.

⁹ Christian Guzmán Napurí. *La Cosa Pública*. <http://blog.pucp.edu.pe/item/19558/la-competencia> (Acceso: 25/07/2015)

En concordancia con lo expuesto por la doctrina, la Constitución del Ecuador, establece claramente este principio cuando se refiere a la legalidad en el Art. 226 cuyo texto manifiesta:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.¹⁰

Adicionalmente, en su artículo 76, numeral 3 determina lo siguiente respecto de la competencia y su importancia sobre sus efectos hacia los administrados:

Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. **Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.**¹¹(Lo subrayado es mío)

Como se puede apreciar, la norma constitucional define y convierte en elemento determinante de la actuación administrativa, el que la autoridad se sujete al principio de legalidad y por tanto, que sea *competente*, para que pueda conocer, juzgar y sancionar, si es del caso, a cualquier administrado. Todo acto emanado de la administración debe cumplir con lo aquí establecido. Derivado de estos artículos transcritos, las normas jerárquicamente inferiores a la Constitución como lo son las leyes, definen las competencias de los diferentes funcionarios que intervienen, a su vez, en los diferentes ámbitos de la sociedad.

En concordancia con lo anotado en la Constitución y dentro del ámbito o materia específica que nos concierne, la laboral, el Mandato Constituyente No. 8 del cual más adelante analizaremos su constitucionalidad, y el Código del Trabajo vigente, ambas expedidas con anterioridad a la Constitución vigente, determinan la competencia de los Inspectores del Trabajo, según el Art. 7 y Art. 631, respectivamente:

Mandato Constituyente No. 8, Artículo 7.- Las violaciones de las normas del Código de Trabajo, serán sancionadas en la forma prescrita en los artículos pertinentes de dicho cuerpo legal y, cuando no se haya fijado sanción especial, el Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o

¹⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 226. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

¹¹ *Id.*, Artículo 76.

salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato.¹²

Código del Trabajo, Art. 631.- Competencia para imposición de sanciones.- Tienen competencia para la imposición de multas y sanciones las autoridades del trabajo, dentro de su respectiva jurisdicción y de las funciones que les están encomendadas en este Código.¹³

Asimismo, y en relación al análisis que nos concierne respecto del acto administrativo por parte de una autoridad Ministerial, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva determina en sus artículos pertinentes que:

1.- El Art. 2 de dicho cuerpo normativo regula:

AMBITO.- Este estatuto es aplicable principalmente a la Función Ejecutiva. Para sus efectos, la Función Ejecutiva comprende:

b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos;¹⁴

2.- Art. 17 de dicho cuerpo normativo regula:

DE LOS MINISTROS.- Los Ministros de Estado son competentes para el despacho de todos los asuntos inherentes a sus ministerios sin necesidad de autorización alguna del Presidente de la República, salvo los casos expresamente señalados en leyes especiales.¹⁵

De conformidad con las normas citadas, para los casos de incumplimiento de las normas que regulan la tercerización e intermediación laboral, podemos afirmar que la autoridad competente para conocer y resolver sobre situaciones relacionadas al ámbito laboral es en efecto el Ministerio de Relaciones Laborales, por medio de su Ministro, los Directores Regionales del Trabajo e Inspectores del Trabajo; por tanto, aplicar en general las normas y sanciones en caso de darse una violación sobre normas del Código del

¹² Mandato Constituyente No. 8. Artículo 7. Suplemento Registro Oficial No. 330 de 6 de mayo de 2008.

¹³ Codificación del Código del Trabajo. Artículo 631. Suplemento Registro Oficial No. 167 de 16 de julio de 2005.

¹⁴ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 2. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.

¹⁵ *Id.*, Artículo 17.

Trabajo y en especial sobre normas que regulan y prohíben la tercerización e intermediación laboral.

En este caso, la mencionada autoridad es la competente, y por medio de Actas de Juzgamiento, denominación dada al acto administrativo, procede a sancionar las infracciones en materia laboral, sujetas a su control.

1.2.2 EL OBJETO.-

El objeto es el contenido del acto administrativo, entendido por el tratadista Miguel Acosta Romero como “el motivo y el fin del acto”¹⁶. En línea con lo antes indicado, Luis Degadillo considera que el objeto del acto administrativo “se identifica como la materia o contenido del acto, el cual de acuerdo al derecho común, debe ser cierto y jurídicamente posible, es decir que la materia a la que se refiere el acto sea real y pueda ser objeto de la actuación de la Administración, de acuerdo a la Ley.”¹⁷ Adicionalmente, consideramos que a más de las características antes mencionadas, el objeto del acto administrativo debe ser claro, preciso, y posible física y jurídicamente, ya que es necesario precisar de qué acto se trata. En cuanto a sus requisitos, éste debe ser lícito, determinado o determinable.

El objeto del acto comprende una causa o presupuesto de hecho que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto, que debe guardar concordancia con la decisión o resolución que tome en base a los presupuestos de derecho aplicables, por tanto, tal y como lo define el autor mencionado anteriormente, “el motivo constituye la razón de ser del mismo.”¹⁸

En este sentido se espera que “el contenido al que se refiere el acto sea real y pueda ser materia de la actuación de la administración de acuerdo a la ley, y que sea posible su realización y exprese de manera clara y precisa a fin de que el gobernado, a quien se dirige el acto, esté en aptitud de conocer plenamente su contenido.”¹⁹.

Es fundamental que la autoridad laboral empate la situación real fáctica con los fundamentos y enunciados jurídicos que aplica para tomar la decisión o resolución pertinente, “es decir, que se pueda *precisar* la disposición adoptada por la autoridad administrativa. Es necesario saber de qué especie se trata el acto, a que personas o cosas

¹⁶ Miguel Acosta Romero. *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición actualizada, México D.F.: Editorial Porrúa, p. 259

¹⁷ Luis Delgadillo, *Elementos De Derecho Administrativo*. México: Noriega Editores, 1989, p. 174.

¹⁸ Miguel Acosta Romero. *Compendio de Derecho Administrativo*, *Óp. cit.*, p. 259

¹⁹ *Ibíd.*

afecta, en que tiempo y lugar habrán de producirse los efectos queridos.”²⁰ Asimismo, es esencial en los casos de aplicación administrativa, estas se aplican de manera proporcional a la supuesta infracción cometida.

En el caso de Actas de Juzgamiento por simulación de tercerización laboral, el objeto del acto administrativo constituye establecer responsabilidad del empleador que hubiere infringido normas y principios laborales establecidos en la constitución, leyes y mandatos constituyentes vigentes respecto de la tercerización laboral, cuyas conductas llegaren a ser conocidas por el Director Regional del Trabajo por medio de sus Inspectores del Trabajo.

1.2.3 LA VOLUNTAD.-

Como acto jurídico, el administrativo debe estar constituido por una voluntad manifestada libremente, lo que conlleva a que se encuentre libre de vicios de error, dolo o violencia. “Para la formulación de la voluntad puede concurrir una voluntad o varias voluntades de diferentes órganos que participen del proceso, pero que componen una única y sola voluntad (...)”²¹

En este sentido, la voluntad del acto administrativo puede ser expresa o tácita y esta compuesta, tanto por la voluntad subjetiva que consiste en el aporte intelectual del órgano administrativo como con la voluntad objetiva, que por su parte consiste en el resultado de las normas procesales administrativas, particular que Gastón Jéze se refiere de la siguiente forma:

En Derecho público, al contrario de lo que pasa en el Derecho privado, las formas son garantías automáticas imaginadas por las leyes o los reglamentos, para asegurar el buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, precipitadas, insuficientemente estudiadas.²²

Nuestra legislación establece una serie de procedimientos y formalidades que deben cumplirse para formar la voluntad administrativa. El incumplimiento del proceso de formulación y preparación de la voluntad administrativa, vicia su voluntad y podría acarrear la nulidad del acto. En tal sentido, la ERJAFE dispone en su art. 71 lo siguiente:

²⁰ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 261.

²¹ Miguel Galindo Camacho. *Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 207

²² *Id.*, pp. 208-209.

DICTAMENES E INFORMES.- Se requerirá de dictámenes e informes cuando ello sea obligatorio en virtud de las normas de procedimiento administrativo.

El dictamen tiene el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio, para la formación de la voluntad administrativa y forma parte de los actos previos a la emisión de dicha voluntad.

El dictamen o informe se integra como otra etapa de carácter consultivo - deliberativo en el procedimiento administrativo de conformar la voluntad administrativa.²³ (Lo subrayado es mío.)

Adicionalmente, el Art. 32 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada obliga a todo funcionario público a motivar debidamente los actos que expiden.

Es necesario que al emitir el acto, los órganos administrativos actúen cumpliendo y buscando como único fin, el previsto en la norma, y no otros fines públicos o privados. El fin del acto administrativo está directamente relacionado con la motivación que tuvo el legislador en crear la norma con las potestades y atribuciones que permitan satisfacer ese fin, y en tal sentido debe precisarse que el fin del acto es un presupuesto de legalidad. Cuando la administración al emitir un acto, persigue una finalidad distinta a la prevista por la establecida por el legislador, como el beneficio propio, de un tercero o de la propia administración, configura una desviación de poder que vicia el acto.

1.2.4 LA FORMA

La forma se entiende como el modo en que se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa, es decir, el modo de exteriorización de la voluntad administrativa.²⁴ Sin embargo, Enrique Martínez Useros considera que la forma es más que la exteriorización de la voluntad de la administración pública, sino también “una serie de requisitos que, con mayor o menor amplitud, han de concurrir para la determinación o producción de la misma.”²⁵

Este elemento es esencial para la validez del acto, ya que según las omisiones o incumplimiento de las formas de instrumentación y exteriorización, puede afectar en

²³ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 65. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.

²⁴ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 267.

²⁵ Enrique Martínez Useros, *Los requisitos de forma de los actos administrativos*. <http://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/6440/1/N%2033%20%20Los%20requisitos%20de%20forma%20de%20los%20actos%20administrativos.pdf> (Acceso 25/07/2014)

diferente medida la validez del acto dependiendo de la importancia de la omisión o error. El cumplimiento de los requisitos de forma “permiten dar seguridad jurídica a los gobernados, pues a través de ellos es como conocerán todos y cada uno de los elementos del acto, y así poder determinar si existen vicios que afecten su legalidad.”²⁶

Los actos administrativos deben ser notificados al interesado, y su publicación no suple la falta de notificación, excepto cuando no es posible determinar el lugar de la notificación o cuando se notifica a una generalidad. Tal instrumentación puede ser escrita, oral o simbólica, sin perjuicio de que parece indiscutible, como principio general, que deben constar por escrito.

Dentro del caso analizado, la autoridad laboral por medio de un instrumento denominado *Acta de Juzgamiento*, detalla en varios incisos los hechos ocurridos y llevados a cabo dentro del proceso de investigación del caso y las consideraciones que como autoridad ha identificado para resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de normas laborales sobre tercerización laboral.

1.2.5 LA MOTIVACION.

Es la declaración de las circunstancias de hecho y de derecho que dan origen y que constituyen los antecedentes que provocan el acto administrativo. Únicamente la concordancia y consistencia entre los presupuestos de hecho y de derecho permite a la administración justificar y legitimar su decisión, derivando la motivación en un elemento esencial del acto administrativo.

“El acto administrativo debe siempre basarse en hechos ciertos, verdaderos y existentes al momento de emitirse; de lo contrario estaría viciado por falta de causa o motivo.”²⁷ Asimismo, a más de las razones de la emisión del acto, la administración deberá expresar claramente las razones o fundamento de derecho que justifican la imposición o declaración de obligaciones para el administrado, indicando siempre la norma que le da sustento, “estableciendo la necesaria relación de causalidad entre los antecedentes de hecho, **el derecho aplicable** y la decisión adoptada (...)”²⁸ (El texto en negrillas es mío).

²⁶ Miguel Acosta Romero. *Compendio de Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 263.

²⁷ Roberto Dromi. *Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 269.

²⁸ Emilio Fernandez Vázquez. *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1981. pp. 506-507.

En este sentido, constituye una exigencia del Estado de Derecho y por ello exigible como principio en todos los actos administrativos. Debe existir una congruente explicación de las razones que llevan a la emisión del acto tendiente a la observancia del principio de legalidad en la actuación de los órganos estatales y en una mayor protección de los derechos individuales del administrado. Como lo indica García de Enterría, “Motivar un acto administrativo es reconducir la decisión que en el mismo se contiene **a una regla de derecho** que autoriza tal decisión o de cuya aplicación surge.”²⁹ (El texto en negrillas es mío).

La falta de motivación implica no solo vicio de forma, sino también y principalmente vicio de ilegalidad y arbitrariedad, acarreando la nulidad del acto. Así lo determina el literal l) del art. 76 de la constitución política:

Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.³⁰

El artículo 31 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos Por Parte de la Iniciativa Privada, desarrolla el precepto constitucional antes citado, al establecer:

Todos los actos emanados de los órganos del Estado, deberán ser motivados. La motivación debe indicar los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano, en relación con los resultados del procedimiento previo. La indicación de los presupuestos de hecho no será necesaria para la expedición de actos reglamentarios.³¹

Como se puede apreciar, el funcionario público tiene la obligación constitucional y legal de motivar sus resoluciones, determinando como criterios objetivos el hecho de enunciar las normas o principios jurídicos aplicados al caso concreto, así como de explicar cómo dichas normas aplicadas se ajustan a los presupuestos de hecho de dicho caso. En

²⁹ Eduardo García de Enterría (ed), *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, Madrid: Ed. Civitas, 1991, p. 549.

³⁰ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 76. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

³¹ Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada. Artículo 31. Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

caso de que no existan estos dos presupuestos, la norma constitucional expresamente determina que la actuación o acto administrativo emitido por el funcionario es nulo.

Justamente como se desarrollará más adelante, las Actas de Juzgamiento expedidas por el Director Regional del Trabajo son nulas ya que los presupuestos de derecho en los cuales se basa para resolver supuestas violaciones a normas laborales, nacen de una norma inconstitucional.

Capítulo II

El Mandato Constituyente No. 8

2.1 CONCEPTO

Tomando la definición expresamente determinada en el artículo 2 numeral 2 del Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, los mandatos constituyentes son “Decisiones y normas que expida la Asamblea Constituyente para el ejercicio de sus plenos poderes. Estos mandatos tendrán efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el órgano respectivo.”³² Adicional a la definición dada en dicho reglamento, no encontramos en nuestro ordenamiento jurídico otra norma donde se defina el concepto y alcances de los llamados *mandatos constituyentes*. En línea con lo aquí anotado, hay que tomar en cuenta, que a más de la figura del *mandato constituyente*, la asamblea nacional constituyente definió de forma diferenciada y separada la figura de lo que es una *ley(es)*. En este caso, el mismo Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente en su artículo 2, numeral 3, definió las leyes como:

Normas aprobadas por la Asamblea Constituyente en ejercicio de las facultades legislativas conferidas en el inciso primero del artículo 7 del Mandato Constituyente No. 1 adoptado el 29 de noviembre de 2007;³³

Es decir, las normas que expida la Asamblea Constituyente en ejercicio de la facultad legislativa asumida mediante el mandato constituyente No. 1, en otras palabras, facultades legislativa concedidas a sí misma, por la propia Asamblea.

³² Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Artículo 2, numeral 2. Suplemento del Registro Oficial No. 236 del 20 de diciembre de 2007.

³³ *Id.*, Artículo 3.

Ahora bien, independientemente del significado dado por dichos cuerpos normativos, es importante identificar si el ordenamiento jurídico, y específicamente la Constitución vigente durante el funcionamiento de la Asamblea Constituyente, reconocía los *mandatos constituyentes*, y por tanto, al Mandato Constituyente No. 8, para que este pueda ser válidamente aplicado por autoridades laborales y constituirse en una normativa oponible a los administrados.

2.2 EL MANDATO CONSTITUYENTE No. 8 EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO.

La Constitución que rigió mientras funcionaba la Asamblea Constituyente de Montecristi fue la de 1978, reformada en 1998, cuyo Art. 272 estableció la supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico, y simultáneamente definió todas las normas legales y reglamentarias que conforma dicho ordenamiento. Asimismo, la referida norma estableció el orden de jerarquía entre cada una de ellas, conforme se desprende de la redacción que se transcribe a continuación:

Art. 272.- La Constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal. Las disposiciones de leyes orgánicas y ordinarias, decretos - leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con ella o alteraren sus prescripciones. Si hubiere conflicto entre normas de distinta jerarquía, las cortes, tribunales, jueces y autoridades administrativas lo resolverán, mediante la aplicación de la norma jerárquicamente superior.³⁴

Este artículo es trascendental para el presente análisis ya que consagró la supremacía de la Constitución sobre cualquier otra norma y limitó las figuras legales que pueden ser emitidas por parte de las instituciones del estado, dentro de sus competencias. Derivado de este artículo, la misma Constitución y el resto del ordenamiento jurídico definieron los procedimientos de expedición de cada norma así como la competencia de las instituciones para poder emitir o no, tales normas. Por tanto, en apego al principio de legalidad y el respeto al Estado de Derecho, ninguna institución o autoridad pública puede

³⁴ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 272. Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998.

extralimitarse y expedir una normativa por medio de un mecanismo distinto al previsto en la Constitución.

Como se puede identificar, los mandatos constituyentes no eran reconocidos por la norma suprema del Estado ecuatoriano que estuvo vigente al momento de su expedición. En consecuencia, estas normas no son parte del ordenamiento jurídico ni reconocidos por éste, y por tanto no son oponibles a los ciudadanos.

La Constitución de 2008 vigente en la actualidad separó en dos articulados lo referente a supremacía de la Constitución sobre el resto del ordenamiento jurídico y Tratados Internacionales, y por otro lado, el orden jerárquico de las normas que componen dicho ordenamiento. En cuanto a la jerarquía de normas, el artículo 425 determina lo siguiente:

Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: **La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.** En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior. La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados. **(El texto en negrillas es mío.)**³⁵

De la lectura del Art. 425 de la Constitución, se concluye nuevamente que la norma constitucional no reconoce los mandatos constituyentes emitidos durante el funcionamiento de la Asamblea Constituyente. Los efectos de esta falta de reconocimiento son definitivos, en el sentido de que los excluye del ordenamiento jurídico, dejando sin efecto las disposiciones en ellos contenidos, y obviamente inaplicables por cualquier autoridad pública.

De conformidad con de las normas constitucionales, tanto vigente al momento de la expedición de los mandatos constituyentes, como las que rigen actualmente, el Mandato Constituyente No. 8 no forma ni ha formado parte del ordenamiento jurídico constitucional ecuatoriano. Carece de valor alguno el contenido del mismo, incluyendo las competencias

³⁵ Constitución de la República del Ecuador. Artículo 425. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

atribuidas a las autoridades laborales para su cumplimiento o para la imposición de sanciones.

2.3 LEGALIDAD DE SU EMISIÓN.

A pesar de que hemos identificado que el ordenamiento jurídico ecuatoriano desconoce la figura y naturaleza del Mandato Constituyente No. 8, y para fortalecer el análisis de la hipótesis del presente trabajo, corresponde identificar si la emisión de dicho cuerpo normativo cumplió con los requisitos de forma y de fondo necesarios para determinar su constitucionalidad. En tal virtud, se analizará la competencia del órgano que expidió dicho mandato y el procedimiento de emisión del mismo.

2.3.1 ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE

Mediante consulta popular llevada a cabo el 15 de abril de 2007 se aprobó la convocatoria a Asamblea Constituyente. Dicha consulta popular incluyó el Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente. El mencionado estatuto es esencial y determinante dentro del presente análisis ya que constituye el conjunto de reglas, atribuciones y limitaciones en el cual se enmarcará la actuación de la Asamblea Constituyente.

Como se desarrolló anteriormente en el punto 1.2. de este documento, se define que la competencia es un elemento determinante y esencial de los actos emanados de las instituciones del Estado. Esta característica no solo atañe a las manifestaciones o declaraciones de voluntad sobre un administrado, sino a toda actuación de una autoridad, institución o funcionario público. Por esta razón es necesario transcribir el artículo 1 del Estatuto referido, ya que define expresamente la naturaleza y finalidad de la Asamblea Constituyente:

La Asamblea Constituyente es convocada por el pueblo ecuatoriano y está dotada de plenos poderes **para transformar el marco institucional del Estado, y para elaborar una nueva Constitución.** La Asamblea Constituyente respetará, profundizando en su contenido social y progresivo, los derechos fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas. El texto de la Nueva Constitución será aprobado mediante Referéndum aprobatorio. La transformación del marco institucional y la nueva Constitución, sólo

entrarán en vigencia con la aprobación en referéndum, de la nueva Constitución. (El texto en negrillas es mío).³⁶

En negrilla he resaltado las dos únicas y expresas finalidades (atribuciones) de dicha asamblea constituyente: **1.-** Transformar el marco institucional del Estado; y, **2.-** Elaborar una nueva Constitución. Ahora cabe preguntarse si la expedición del Mandato Constituyente No. 8 responde y se ajusta a una o a ambas finalidades detalladas anteriormente, ya que solamente una respuesta afirmativa determinaría la legalidad de la emisión de dicho mandato.

2.3.1.1 TRANSFORMACION DEL MARCO INSTITUCIONAL

El diccionario de la Real Academia de la Lengua define la palabra transformar como *hacer cambiar de forma a alguien o algo*. Respecto de que es ese algo que la Asamblea Constituyente estaba atribuida a cambiar, era el Marco Institucional. Ahora definamos que es ese algo denominado *Marco Institucional*.

El marco institucional es el conjunto de entidades, órganos y organismos a los que la Constitución y la ley atribuyen competencias para el ejercicio de la administración pública. Con la finalidad de definir la estructura o marco institucional del estado ecuatoriano, las dos constituciones políticas previas a la vigente definieron expresamente los órganos que conforman dicho estado. En tal sentido, la Constitución política de 1979 dividida en 3 partes, dedicó la segunda parte para definir los organismos del estado, en los siguientes:

Segunda Parte:

Título I: De la Función Legislativa

Título II: De la Función Ejecutiva

Título III: De la Función Jurisdiccional

Título IV: De los Organismos del Estado

Título V: Del Régimen Administrativo y Seccional³⁷

De la misma manera, la Constitución política de 1998 define en su Título V, Capítulo I, artículo 118, los organismos que conforman las instituciones del estado y la función pública:

³⁶ Codificación del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente. Artículo 1. Segundo Suplemente del Registro Oficial No. 33 del 5 de marzo de 2007.

³⁷ Constitución Política de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998.

Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

Estos organismos y entidades integran el sector público.³⁸

Entendiendo el sentido natural y obvio de lo que significa la expresión “transformación del marco institucional del Estado”, podemos concluir que la atribución de la Asamblea Constituyente era la de analizar y proponer un cambio o modificación a la estructura del Estado vigente en dicho momento y que tenía como origen en el artículo 118 de la Constitución Política de 1978, reformada en el año 1998.

En el mismo Estatuto de funcionamiento de la Asamblea Constituyente se determinó que para efectos de la transformación del marco institucional del Estado, ésta estaría dotada de plenos poderes.

2.3.1.2 ELABORAR UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Es preciso anotar que el artículo 1 del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Constituyente, pretendía convertir a dicha Asamblea en aquellas que la doctrina constitucional denomina *Asamblea Constituyente Proyectista*. “Son las electas por el pueblo para que redacten un proyecto de Constitución, el cual habrá de ser sometido a la consideración del propio pueblo”³⁹, ya que como titular del poder constituyente se reservó para sí el derecho de aprobarla o reprobarla, vía referéndum. En el caso del poder constituyente derivado como es el de una asamblea constituyente

³⁸ Constitución Política de la República del Ecuador. Artículo 118. Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998.

³⁹ Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, 6ª ed. México: Porrúa-UNAM, 1998, p. 296.

proyectista, “sus limitantes son la normativa que le dio nacimiento; se puede decir que el Poder Constituyente derivado ya es limitado desde su origen.”⁴⁰

Por el contrario, no se trataba de una Asamblea “Fundacional”, que son las que se constituyen para fundar o establecer un Estado. Justamente, en oposición al carácter fundacional, el carácter de proyectista de la actual Asamblea Constituyente tiene ciertas características jurídicas que es necesario indicar.

En la actualidad la instalación de una asamblea proyectista “es el procedimiento constitucional más acorde con la teoría del poder constituyente (...).”⁴¹ En nuestro caso particular, a la Asamblea Constituyente se le atribuyó única y exclusivamente la facultad de debatir, redactar y someter a aprobación del pueblo ecuatoriano un proyecto de Constitución, que de ser aprobado, entraría en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Si no hubiere sido aprobado dicho proyecto, permanecería vigente la Constitución previamente aprobada en el año 1998. A diferencia de otras asambleas constituyentes que fueron facultadas para debatir redactar y aprobar directamente la Constitución a regir en el Estado, esta solamente fue encargada de crear un proyecto de Constitución para su posterior aprobación.

Sin duda, podemos indicar que la Asamblea Constituyente instalada en el Ecuador no es de carácter fundacional. La existencia previa de una sociedad organizada bajo cierto territorio, organización estatal y ordenamiento jurídico que venía y seguía vigente, determinaban que dicha Asamblea Constituyente fue la expresión de la continuidad del poder constituyente no fundacional o derivado.

En base a lo antes anotado, es claro que la existencia de un ordenamiento jurídico previo, y específicamente de una Constitución plenamente vigente, determinan las reglas y normas a las cuales debe sujetarse las actuaciones de la Asamblea Constituyente y sus miembros. Por tanto, el poder constituyente “cada vez que se pone en movimiento dentro de la etapa de continuidad se halla condicionado jurídicamente por sí mismo, es decir, por la vigencia de una constitución anterior a la que está obligado a respetar como «autolimitación».”⁴² Cualquier declaración o acto que exceda esta autolimitación, no tiene valor legal alguno ya que violenta flagrantemente el Estado de Derecho, la supremacía de la Constitución y el principio de legalidad.

⁴⁰ Jorge Machicado. *¿Qué es el Poder Constituyente?*, <http://jorgemachicado.blogspot.com/2009/07/pcac.html> (acceso: 15/07/2014)

⁴¹ Jorge Carpizo. *Estudios Constitucionales*, *Op. cit.*, p. 295.

⁴² Carlos Sánchez Viamonte. *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959, p. 63

2.4 EFECTO DE LOS PLENOS PODERES

Al tratarse de una Asamblea Constituyente no fundacional, esta fue investida únicamente de poder derivado o limitado. “En cuanto al poder constituyente derivado existen limitaciones de orden jurídico autónomas que son las que provienen de la Constitución, esto es, pertenecen al propio ordenamiento jurídico que se reforma (...)”⁴³ Justamente la Asamblea Constituyente, a más de ejercer las funciones inherentes al mandato dado por el pueblo, es decir, transformar institucionalmente el Estado, dictando una nueva Constitución, debe cumplir con la Constitución vigente y respetar el Estatuto previamente aprobado, dado que aquella no nació de un régimen de facto, de un estado de convulsión sino de un proceso de consulta popular.

Afirmar que existen poderes sin límites o absolutos va en contra de la evolución del derecho y constituye un retroceso a aquellas épocas en que existían regímenes políticos monárquicos y autoritarios. “Toda la historia del derecho constitucional moderno está escrita de su lucha contra semejante concepto.”⁴⁴ Los plenos poderes atribuidos a la Asamblea Constituyente no pueden ser ejercidos irrespetando el resto del ordenamiento jurídico, principalmente la Constitución. Las facultades provistas a la Asamblea Constituyente y el ejercicio de los plenos poderes, dentro de un Estado Constitucional, son un producto de normas jurídicas previamente dictadas por el mismo pueblo y, mientras tal Asamblea exista, sometida a éstas.

El denominado poder constituyente derivado de la Asamblea Constituyente de Montecristi, bajo el Estado Social de Derecho quedaba sometido al ordenamiento jurídico ecuatoriano puesto que su cometido fue expedir un proyecto de Constitución y plantear una reforma del marco institucional del Estado. En tal virtud, tal como lo ha explicado el catedrático Rafael Oyarte, “el poder constituyente no puede intervenir sobre los poderes constituidos –no puede ejercer el poder ejecutivo, legislativo o judicial-, no corresponde a su labor, se extralimitaría si así lo hace.”⁴⁵ Cualquier exceso o acto que trasgreda ese marco normativo es inconstitucional, pues son producto de la voluntad arbitraria de las personas, dejando de representar al pueblo y las atribuciones por este encargado.

⁴³ Jorge Zavala Egas. *Manual de Derecho Constitucional*. Guayaquil: Edino, 1992., p. 85.

⁴⁴ Karl Loewenstein. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964, p. 29.

⁴⁵ Rafael Oyarte Martínez. *Primer Curso de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Quito: Fundación Andrade & Asociados, 2007, p. 108

En línea con lo antes indicado, el Tribunal Constitucional dentro de la Resolución No. 0008-07-TC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 133 de fecha 24 de julio de 2007, en la cual resuelve rechazar la demanda de inconstitucionalidad planteada por el Presidente del Congreso Nacional en contra la resolución del Tribunal Supremo Electoral para convocar a consulta popular, a más de analizar la legalidad de la convocatoria hecha por dicho tribunal, se analiza el alcance y características de las atribuciones conferidas a la Asamblea Constituyente en caso de conformarse.

El Tribunal Constitucional en dicha resolución analiza el procedimiento que han seguido las instituciones dentro del proceso de aprobación y convocatoria a Consulta Popular para la conformación de la Asamblea Constituyente, análisis que envuelve, tanto el apego estricto a la Constitución y la Ley para llamar a consulta popular, como el cumplimiento del procedimiento establecido para ello. El Tribunal Constitucional, en una primera parte de su análisis, no identifica vicios dentro de lo actuado por las autoridades intervinientes en este proceso de convocatoria a consulta popular.

Sin perjuicio de la importancia del análisis hecho por el Tribunal Constitucional detallado en el párrafo anterior, es fundamental revisar lo que resuelve dicho Tribunal sobre el alcance de las atribuciones encargadas de la Asamblea Constituyente en caso de aprobarse la consulta popular. Justamente, esta resolución definió los lineamientos jurídico-constitucionales que debía cumplir y respetar la Asamblea Constituyente en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, el Tribunal Constitucional con mucha claridad manifiesta la naturaleza no fundacional de la Asamblea Constituyente, con plenos poderes para redactar un proyecto de Constitución que transforme el marco institucional del Estado.

DECIMO PRIMERO: (...) Cosa diferente sería el pretender que los plenos poderes de que está investido el órgano extraordinario del poder constituyente originario para elaborar una Constitución, **se entiendan como facultad o atribución para designar funcionarios, juzgar a las personas o dictar leyes, en razón que tal proceder resultaría arbitrario y concentrador del poder (efectos que precisamente por definición una Constitución quiere evitar)**, en primer lugar, porque el poder constituyente originario es extraordinario y por lo mismo excepcional y limitado a dictar el nuevo texto constitucional. La doctrina y ciencia política lo han estimado así, por considerar que en el actual momento del desarrollo histórico, **tal poder constituyente originario (y no fundacional) se lo ejerce mientras existe un poder constituido, por tanto, mientras se plasma el nuevo orden constitucional, el orden establecido continúa vigente.** (...) Del mismo modo, la pretensión de formular la norma constitucional y directamente aplicarla o pretender ejercer atribuciones que son del poder constituido o del poder que está constituyéndose resulta arbitrario, tornando

cuestionable el accionar del constituyente, pues concentraría el poder en un solo órgano: la Asamblea Constituyente (siendo dicha concentración de poderes la semilla de la arbitrariedad, que es precisamente lo que la Constitución destierra a través de la división de las funciones del poder), volviendo a la actuación mediática e interesada a abrir la posibilidad de aplicar por sí y ante sí el poder que ha constituido, sin división de poderes y sin los demás mecanismos de control propios de los poderes democráticos constituidos; convirtiendo al constituyente en Juez y parte, cuando su accionar debe ser desinteresado e independiente. Por tal motivo, el derecho político establece que el órgano extraordinario que crea la nueva Constitución debe abstenerse de aplicarla (pues, está creando atribuciones que deben ser ejercidas por los órganos que se crean para el efecto), siendo necesario la convocatoria a elecciones generales para aplicar el nuevo orden constitucional.⁴⁶ **(El texto en negrillas es mío)**

El Tribunal Constitucional en un correcto análisis resolvió que el poder encargado a la Asamblea Constituyente no puede degenerar en un sistema concentrador de poder. A criterio del máximo órgano de control constitucional, la Asamblea Constituyente no podía transgredir las disposiciones constitucionales vigentes arrogándose funciones y dictando leyes o mandatos constituyentes. En definitiva, el ejercicio del poder constituyente debió coexistir simultáneamente con el ordenamiento constitucional positivo y no en desafiante infracción a este, cuando expidió 23 Mandatos constitucionales en el período noviembre de 2007 a octubre de 2008, distrayéndose de su obligación principal de discutir y aprobar el proyecto de nueva Constitución para ser sometida a aprobación del pueblo ecuatoriano.

En las sentencias que el Tribunal Constitucional, expedidas mientras estaba en funcionamiento la Asamblea Constituyente y por tanto vigente la Constitución Política del 2008 encontramos jurisprudencia nefasta y contraria a todo principio jurídico y constitucional. En la Expediente No. 0043-07-TC el Pleno del Tribunal Constitucional, dentro de su análisis sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el Mandato Constituyente No. 1 al tratarse de un acto emanado de la Asamblea Constituyente al asumir la función legislativa, establece lo siguiente:

Desde la perspectiva teórica la Asamblea asume la función legislativa no sujeta al procedimiento legislativo ordinario, por cuanto estas normas y procedimientos, que regulan el procedimiento de expedición de las leyes, son vinculantes para los poderes constituidos y limitados por la Constitución, pero no para el titular del poder constituyente o su delegado, (la Asamblea) que en la medida en que tiene atribuidos plenos poderes comparte la naturaleza y las facultades del pueblo. Y por esa razón, la Asamblea Constituyente puede, en uso de sus potestades constituyentes, adoptar un procedimiento legislativo distinto, sin atenerse a ningún límite o control jurídico.⁴⁷

⁴⁶ Registro Oficial No. 133 (Suplemento) del 24 de julio de 2007

⁴⁷ Tribunal Constitucional, Pleno del Tribunal Constitucional, Expediente No. 0043-07-TC, Suplemento del Registro Oficial del 3 de marzo de 2008.

Partiendo del análisis que hace el máximo órgano de control constitucional vigente en ese tiempo se determina la existencia de un ente con poder total e ilimitado, concepto totalmente contrario al sistema constitucional y democrático vigente en el Ecuador. En el referido análisis se desconoce de manera flagrante una característica fundamental del Estado de Derecho vigente en el país, como es la limitación del poder a la Constitución y la ley.

De la misma manera, la Corte Constitucional que con posterioridad aprobación de Constitución vigente, ha realizado el análisis de la aplicación de los mandatos constituyentes y el Mandato Constituyente No. 8, en la Resolución No. 582-08-RA, la Primera Sala de la Corte Constitucional establece en su tercer considerando lo siguiente:

Frente a la aseveración de que los mandatos constituyentes no son leyes, cabe invocar el Art. 1 del Código Civil que textualmente dice: “La Ley es una declaración de voluntad soberana que, **manifestada en la forma prescrita en la Constitución** manda, prohíbe o permite. Son leyes las normas generalmente obligatorias de interés común.” Además Guillermo Cabanellas en el quinto tomo de su Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, pág. 147 al definir la ley entre muchos otros conceptos, dice: “Regla de conducta obligatoria dictada por el Poder Legislativo, o por el ejecutivo cuando sustituye o se arroga sus funciones. **No cabe duda pues, que los mandatos constituyentes son leyes. (lo subrayado y en negrilla es mío.)**”

Ahora, respecto del análisis citado, se identifica un error grave al confundir lo que es una ley versus un mandato constituyente. En contradicción con tal criterio, la Constitución vigente desde 1998 y durante el periodo de la Asamblea Constituyente establece con claridad la forma que debe seguir y cumplir la Función Legislativa para la expedición de las leyes. Normas que tienen como finalidad garantizar un procedimiento reglado, apegado a los principios constitucionales y limitar el poder legislativo. Cualquier procedimiento distinto del determinado en la Constitución violenta la norma constitucional, por tanto no existe fundamento jurídico que permita resolver que los mandatos constituyentes son leyes.

Podemos entonces determinar que existió una actuación inconstitucional de la Asamblea Constituyente expidiendo el Mandato Constituyente No. 8, al exceder las atribuciones a ella conferida. La Asamblea Constituyente vició de inconstitucionalidad por el fondo y forma el Mandato Constituyente No. 8; en cuanto al fondo porque como precisado en este capítulo, la Asamblea Constituyente era competente única y

exclusivamente para redactar un proyecto de Constitución y no para expedir o reformar normas laborales, y en cuanto a la forma, porque el Mandato Constituyente no es reconocido por el ordenamiento jurídico constitucional, y por tanto, inaplicable.

Capítulo III

Aplicación de Recursos Administrativos y Jurisdiccionales

3.1 IMPUGNACION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

La Constitución y la Ley han encargado a los funcionarios y autoridades del ahora denominado Ministerio de Relaciones Laborales, como organismo de la Función Ejecutiva del Estado, con la facultad de control y observancia de las normas de la materia, aplicables a los administrados, en este caso, empleadores y trabajadores. A dichos funcionarios se les ha otorgado la capacidad de decidir sobre una controversia laboral suscitada entre particulares o entre el Estado y un particular.

Si bien, los actos administrativos están investidos de ciertas características como la presunción de legalidad, se pueden suscitar situaciones donde se violenten los derechos de los administrados. Inclusive, aún la administración mejor organizada es susceptible de incurrir en errores que contraigan el principio de legalidad que gozan los actos administrativo, por consiguiente es necesario que existan los medios adecuados para que la Administración pueda revisar y corregir sus resoluciones cuando éstas infringen una norma legal.

Estos errores, al entender de Enrique Rojas Gómez, pueden contrariar al Derecho, ya sea por haberse malentendido las circunstancias de hecho sobre las cuales han sido aplicadas las normas o simplemente por haber aplicado las normas con un significado o alcance distinto al que les corresponde.⁴⁸ Para proteger a los administrados de los errores de la administración pública, los ordenamientos jurídicos reconocen el derecho subjetivo de las personas, de buscar que se corrijan tales errores que les causen un gravamen o

⁴⁸ Enrique Rojas Gómez. *La Teoría del Proceso*, Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002, p. 193.

perjuicio. Este derecho subjetivo se ve instrumentado mediante una serie de herramientas jurídicas que tienen por objetivo impugnar las resoluciones de la administración. En línea con lo aquí anotado, el doctor Clotario Salinas Montaña manifiesta lo siguiente:

Para evitar atropellos se crearon instituciones jurídicas que reconocen el derecho de tales administrados a oponerse a las decisiones administrativas que menoscaben o lesionen sus derechos o intereses, concediéndoles la capacidad y facultad de contradicción, de réplica, de oposición a la decisión pública, mediante lo que la ley y la doctrina denominan impugnación, (...).⁴⁹

Este derecho a solicitar que se rectifique una actuación de un ente público, considerada como errónea y lesiva, está reconocido constitucionalmente el artículo 76, numeral 7, literal m; norma que determina que el derecho a la defensa de las personas, incluye el derecho a poder impugnar las resoluciones emitidas por la administración cuando afecte sus derechos.

Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:
m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.⁵⁰

En concordancia con el artículo citado, el artículo 173 del mismo cuerpo legal, establece que todo acto administrativo de cualquier autoridad del Estado será sujeto de impugnación en vía administrativa o en vía judicial.

Partiendo de estas normas constitucionales, y una vez que se ha identificado la naturaleza del Acta de Juzgamiento emitida por los Directores Regionales del Trabajo como un acto administrativo, es pertinente analizar el derecho a la impugnación que pueden ejercer los administrados dentro de la vía administrativa y jurisdiccional.

En cuanto al ejercicio del derecho a impugnar los actos administrativos, normalmente quien pone en ejercicio este control de legalidad es el sujeto pasivo, es decir,

⁴⁹ Clotario Salinas, *Nulidad del Acto Administrativo*. <http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2012/05/23/nulidad-del-acto-administrativo> (Acceso: 18 de julio de 2014)

⁵⁰ Constitución de la República del Ecuador. Art. 76, numeral 7. Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.

“el perjudicado con el acto viciado debe tener interés en cuestionarlo haciendo uso de los medios impugnatorios.”⁵¹ Esto en línea con el principio de legalidad y validez que enviste a la actuación administrativa. Dentro del análisis que nos ocupa, el administrado sobre el cual se impone el Acta de Juzgamiento, es quien debe interponer los recursos administrativos o judiciales para el control de la legalidad del tal acto administrativo.

3.2 IMPUGNACION DEL ACTA DE JUZGAMIENTO EN VIA ADMINISTRATIVA

El principio de autotutela administrativa en la que se inspira los actos administrativos comprende “el poder de actuar que posee la administración sin la necesaria intervención de un tercero imparcial que le dé certeza y valor jurídico de título ejecutivo y ejecutorio a las manifestaciones de su voluntad (...).”⁵² En base a dicha prerrogativa, sus actos pueden ejecutarse sin necesidad de recurrir a un juez y, en consecuencia, que el administrado deba plantear reclamaciones o recursos, para que la misma autoridad o ente público que emitió el acto revise o controle su legalidad. Claro está que la interposición del recurso, en contextos de irrespeto a la legalidad y de abuso de las autoridades públicas, no entraña ninguna garantía de que se aplique el Derecho.

Siguiendo a Juan Carlos Cassagne, también ha de señalarse que la impugnación en sede administrativa técnicamente no comporta estricta controversia, toda vez que (i) la Administración actúa como parte interesada y autoridad decisoria y, (ii) la decisión administrativa no posee los atributos de la verdad legal, en tanto cosa juzgada material y formal,⁵³ ya que este control administrativo siempre estará sujeto a decisión de la Función Judicial.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) como cuerpo normativo aplicable al Acta de Juzgamiento en análisis, establece los recursos que pueden ejercer los administrados, para restituir la legalidad en los actos administrativos que afectan su esfera jurídica. La finalidad última de los recursos plasmados en el ERJAFE es la de rectificar los actos administrativos contrarios al

⁵¹ Pedro Donaires Sánchez, *Los Principios De La Impugnación*. <http://www.derechoycambiosocial.com/revista012/principios%20de%20la%20impugnacion.htm> (Acceso: 18/07/2014)

⁵² Manuel Azancot Carvallo. *Potestad de Autotutela Administrativa*. <http://juridico-azancot.blogspot.com/2009/03/potestad-de-autotulela-administrativa.html> (Acceso: 18/07/2009)

⁵³ Juan Carlos Cassagne. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998, p. 313.

ordenamiento jurídico o la de expulsar del ordenamiento jurídico los actos administrativos nulos. García de Enterría sostiene “que los recursos administrativos son un verdadero privilegio de la administración pues obliga al particular a concurrir ante ella misma para que reexamine los casos y sólo agotados sus instancias puedan formularse impugnaciones judiciales (...)”.⁵⁴

Respecto de los actos administrativos nulos, el artículo 129 del ERJAFE, establece los casos en los cuales un acto administrativo es nulo por violentar el ordenamiento jurídico. Cabe resaltar que el numeral 2 del artículo 129 va más allá y establece que son nulas las disposiciones administrativas que vulneran la Constitución.

La distinción que la doctrina aplica tanto para el Derecho Procesal común, cuanto para el Derecho Administrativo separa a los recursos administrativos en ordinarios y extraordinarios. Esta clasificación dota a cada tipo de recurso de características y alcances propios, los cuales deben ser correctamente analizados por el administrado al momento de seleccionar el medio de impugnación conveniente a sus intereses.

Los primeros son aquellos que se plantean con cierto carácter de normalidad en contra de cualquier tipo de acto administrativo y pueden fundamentarse en cualquier causal de nulidad. Aquí tenemos al recurso de reposición y al de apelación. Por otro lado, los recursos administrativos extraordinarios son aquellos que caben contra actos firmes dentro de la misma vía administrativa y las causas para interponer este recurso están expresamente determinadas en el Art. 178 del ERJAFE. En este caso tenemos al recurso de revisión. Sin perjuicio de las características o tipos de recursos, éstos son potestativos para el administrado ya que no es necesario agotar la vía administrativa para poder acudir a la vía judicial, de conformidad con el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada.

3.2.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Este recurso es horizontal ya que se interpone ante la misma autoridad que dictó el acto administrativo impugnado, lo cual le distingue de los recursos a continuación tratados, ya que el conocimiento de dicho recurso “le corresponde al mismo funcionario del cual ha emanado la decisión, mientras que los otros deben ser conocidos por el superior

⁵⁴ Eduardo García de Enterría, citado por Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004, p.232.

administrativo del autor de la providencial.”⁵⁵ Mediante este recurso se busca que la misma autoridad modifique, aclare o revoque el acto administrativo objeto de la impugnación el cual es contrario al ordenamiento jurídico, garantizando el derecho al debido proceso y al principio de contradicción.

El artículo 175 del ERJAFE establece el término de quince días desde la notificación del Acta de Juzgamiento para que el administrado presente dicho recurso. Cabe indicar que dicho plazo aplica respecto de actos administrativos expresos. En aplicación de los lineamientos jurídicos que tiene este recurso y en relación a análisis del presente documento, éste debería plantearse frente al mismo Director de Regional del Trabajo, lo cual en la práctica resulta una dilación innecesaria ya que a pesar de que siendo autoridad estatal, está obligada a ceñir sus actuaciones y decisiones bajo el principio de legalidad, sea para emitir el acto o para revisarlo, la práctica común será la ratificación de lo actuado o resuelto.

3.2.2 RECURSO DE APELACION

A diferencia del recurso de reposición antes analizado, este es vertical ya que es planteado ante el máximo órgano o superior jerárquico respecto de quien emitió el acto administrativo impugnado, quién es el competente para reformar o revocar dicho acto administrativo. “Este medio de impugnación pone en juego las potestades de vigilancia, fiscalización y dirección que tiene el superior jerárquico sobre el inferior para constatar la legalidad y conveniencia de la conducta de éste, ajustarla a la ley y buena administración mediante la revocación, anulación y reforma.”⁵⁶

Sin perjuicio de la diferencia respecto del recurso de reposición antes anotada, se reitera que el recurso de apelación no deja de tener un carácter de ordinario, por tanto no existen limitaciones o “restricciones a la motivación y finalidad de la acción del recurrente,

⁵⁵ Rafael Brigante Guerra. *La Derogatoria del Recurso de Reposición en el Procedimiento Administrativo Tributario*. http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=57 (Acceso: 18/07/2014)

⁵⁶ Ernesto Jinesta Lobo. *El Agotamiento de la Vía Administrativa y los Recursos Administrativos*. <http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/curriculum%20y%20art.%20rev/REC-ADS.PDF> (Acceso: 25/07/2014).

debiendo guardarse únicamente las formalidades propias de procedencia previstas en las normas.⁵⁷

Este recurso puede ser planteado únicamente contra actos administrativos que no pongan fin a la vía administrativa y que afecten derechos subjetivos directos del administrado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 del ERJAFE. Igualmente, cabe indicar que no es necesario la presentación previa del recurso de reposición o en su defecto, este recurso también puede interponerse contra la resolución que niegue la reposición.

Al igual que en el caso del recurso de reposición, la norma establece el plazo de quince días a partir de la notificación del Acta de Juzgamiento para presentar el recurso; tomando en consideración que este plazo corre para actos administrativos expresos como es el presente caso. Dentro de este plazo el administrado deberá presentar el recurso ante el Ministro de Estado de la cartera de trabajo como superior jerárquico del Director Regional del Trabajo.

Partiendo del contenido y características que entrañan los recursos de reposición y apelación, solamente en el caso del recurso de apelación se puede decir que constituye una nueva instancia que permitiría realizar una revisión o examen de acto administrativo impugnado. Los jueces de la Sala de lo Administrativo hacen la distinción entre el recurso de reposición y de apelación, siendo el primero horizontal y el segundo de alzada, en su Sentencia dentro del expediente No. 136-1999:

El recurso de reposición será resuelto por el mismo órgano del que emanó el acto, los recursos de apelación y revisión, por el Ministro de Industrias, Comercio Exterior, Integración y Pesca. Sin embargo no será necesario agotar la vía administrativa para acudir al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

En tal virtud, continuamos el análisis de otros recursos administrativos que al igual que los ya analizados, buscan corregir la afectación de los administrados por aplicación de las Actas de Juzgamiento por aplicación del Mandato Constituyente No. 8.

3.2.3 RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN

⁵⁷ Álvaro Mejía Salazar. Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos en Materia Tributaria. Tesis de Maestría. Universidad San Francisco de Quito. Quito 2009.

Es un mecanismo extraordinario de garantía de la legalidad frente a actos administrativos firmes que carecen de uno de los elementos esenciales analizados en el capítulo uno de este documento, que afecta derechos subjetivos y particulares de un administrado. Cuando se han agotado y evacuado o no, los recursos ordinarios de impugnación o por vencimiento de los plazos establecidos, y los actos administrativos alcanzan firmeza, pueden causar graves perjuicios al particular y a la Administración. Por tal motivo existe este recurso extraordinario que pretende enmendar estas irregularidades ponderando el principio de legalidad por sobre los principios de estabilidad y seguridad jurídica.

El ERJAFE hace una enumeración taxativa de las causales que permiten el acceso de este recurso, por lo que se convierte en extraordinario o excepcional como lo denomina el profesor Jaime Santofimio.⁵⁸ El artículo 178 de dicho cuerpo legal establece las siguientes causales:

- a) Que hubieren sido dictados con evidente error de hecho o de derecho que aparezca de los documentos que figuren en el mismo expediente o de disposiciones legales expresas;**
- b) Cuando con posterioridad aparecieren documentos de valor trascendental ignorados al expedirse el acto o resolución que se trate;
- c) Cuando en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios falsos declarados en sentencia judicial, anterior o posterior a aquella resolución; y,
- d) Cuando la resolución se hubiere expedido como consecuencia de uno o varios actos cometidos por funcionarios o empleados públicos tipificados como delito y así declarados en sentencia judicial firme. (El texto en negrillas es mío)*⁵⁹

La autoridad pública que va a conocer y resolver sobre el recurso extraordinario no examina la cuestión controvertida, sino únicamente las causales alegadas por parte del particular. Con relación al plazo para la interposición de este recurso, atendiendo a su naturaleza jurídica extraordinaria, el ERJAFE prevé:

El recurso de revisión se podrá interponer en el plazo de tres años a partir del inicio de su vigencia en los casos de los literales a) y b), y de tres meses a partir de la ejecutoria de la

⁵⁸ Jaime Orlando Santofimio. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Segunda Edición, Santa Fe de Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1994, p. 227.

⁵⁹ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 178. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.

sentencia condenatoria, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el inicio de la vigencia del acto de que se trate en los otros casos.⁶⁰

De conformidad con las características anotadas del recurso extraordinario de revisión, se puede concluir que estos están definidos para que la Administración garantice la legalidad y corrección de sus actuaciones, más no como un medio adicional de contradicción a disposición del particular.

En aplicación del literal a) del artículo 178 del ERJAFE el Acta de Juzgamiento emitida por el Director Regional del Trabajo sería susceptible de recurso extraordinario de Revisión ante el Ministro de Relaciones Laborales ya que serían dictadas con error de derecho en todos aquellos casos en que se han motivado en el Mandato Constituyente No. 8. Dicha autoridad estará obligada a analizar los fundamentos de hecho y de derecho respecto de la inconstitucionalidad de Mandato Constituyente No. 8, su inaplicabilidad por parte del Director Regional del Trabajo y por tanto revocando el Acta de Juzgamiento.

3.2.4 NULIDAD DEL ACTA DE JUZGAMIENTO EN SEDE ADMINISTRATIVA

Iniciaremos señalando que el recurso es un remedio jurídico contra la incorrección de un acto administrativo, mientras que la nulidad es el remedio contra su invalidez.⁶¹ En el caso de los actos administrativos, las causas que invalidan el acto se encuentran previstas en el ERJAFE y tienen relación con el objeto, la motivación, la competencia, la forma, entre otros elementos de validez.

Lamentablemente la figura legal del recurso de nulidad no se encuentra prevista en nuestra legislación civil ni administrativa, sin embargo el ERJAFE regula en su artículo 167 la revisión de los actos nulos, sea esta iniciada de oficio o a petición de parte. Al igual que la mayoría de legislaciones, la ecuatoriana prevé la impugnación del acto administrativo por adolecer de vicios de nulidad utilizando los recursos administrativos previstos en el ERJAFE. Los recursos administrativos resultan instrumentos efectivos al momento de impugnar un acto administrativo en aplicación de las causales de nulidad y anulabilidad previstas en el Art. 129 y 130 del ERJAFE, respectivamente.

⁶⁰ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 178. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.

⁶¹ Hernando Devis Echandía. *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997, p. 507.

3.3. IMPUGNACION DEL ACTA DE JUZGAMIENTO EN VIA JURISDICCIONAL

La Constitución de la República establece en su artículo 173 que los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados en vía judicial. El artículo 31 del Código Orgánico de la Función Judicial desarrolla este precepto constitucional estableciendo el principio de impugnabilidad en sede judicial de los actos administrativos. De esta manera el ordenamiento jurídico permite la participación de un tercero imparcial para que revise y decida sobre cuestiones o controversias sobre derechos subjetivos inherentes a la función administrativa, garantizando el Estado de Derecho y a equilibrar la relación de poder entre el Estado y el administrado.

Según el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, las actuaciones de la Administración Pública que son susceptibles de impugnación son los reglamentos, actos y resoluciones. La norma no es clara y no permite determinar si son impugnables los actos administrativos de efectos generales e individuales, sin embargo la misma norma determina que son impugnables siempre que vulneren un derecho subjetivo directo del actor. En nuestro caso de estudio, resulta claro determinar que el Acta de Juzgamiento emitida por el Director Regional del Trabajo es un acto administrativo susceptible de impugnación dentro de los supuestos establecidos en la referida norma. La mencionada ley establece dos tipos de recursos los cuales pueden ser propuestos por el actor; el recurso de plena jurisdicción o subjetivo, y el recurso de anulación u objetivo:

Artículo 3:

El recurso contencioso administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo.

El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.

El recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quien tenga interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal.⁶²

⁶² Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículo 3. Registro Oficial No. 338 del 18 de marzo de 1968.

Sobre los casos en los cuales puede interponerse uno u otro recurso, la sentencia emitida por la Sala de lo Administrativo publicada en la Gaceta Judicial. Año XCVI. Serie XVI. Nro. 5. Pág. 1379, estableció lo siguiente:

El Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa establece los recursos de plena jurisdicción o subjetivo, y el de anulación u objetivo, que se completa la resolución de 24 de junio de 1991 (R.O. No. 722:1991). Este último, recurso únicamente cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente, esencialmente se trata de normas reglamentarias, que regulan un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, que entran en pugna con normas de mayor jerarquía como son las legales. Mientras que, el recurso de plena jurisdicción procede contra el acto administrativo individual, concreto, particular que inciden sobre un derecho subjetivo referentes a personas individualizadas y determinadas.

En otras palabras, el recurso de plena jurisdicción o subjetivo tiene como fundamento la lesión de un derecho subjetivo y con él se persigue el reconocimiento de una situación jurídica individualizada frente al abuso de la administración. En aplicación del lineamiento de aplicación establecido en la sentencia anotada, al tratarse el Acta de Juzgamiento de un acto dirigido y con efectos particulares en un administrado determinado, el recurso contencioso administrativo a proponerse debería ser el de plena jurisdicción y subjetivo.

3.4 SUSPENSIÓN DEL ACTA DE JUZGAMIENTO

La suspensión de los efectos de un acto administrativo se ha definido, “como una medida cautelar mediante la cual se detiene en un caso determinado y de manera provisora los principios de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo.”⁶³ Sin embargo, en el derecho administrativo la regla general es que la impugnación del acto administrativo por medio de un recurso no suspende los efectos del acto impugnado. De conformidad con lo antes anotado, la suspensión del acto administrativo se da, “siempre y cuando la ley lo autorice expresamente, generalmente cuando por causa de la interposición de un medio de defensa, como un recurso o juicio, siempre y cuando la suspensión del acto no afecte el interés de particulares o el interés público.”⁶⁴

⁶³ Miguel Torrealba Sánchez. *Suspensión de los Efectos del Acto Administrativo*. <http://temasdederecho.com/2012/05/28/suspension-de-los-efectos-del-acto-administrativo/> (Acceso: 25/07/2014)

⁶⁴ Miguel Acosta Romero. *Compendio de Derecho Administrativo*, Óp. cit., p. 273.

El fundamento de esta negativa radica en la necesidad de no perjudicar el funcionamiento de la Administración, “que se vería trabado si los recursos interpuestos detuvieran la ejecución del acto impugnado.”⁶⁵ En la norma se establece la priorización del interés público sobre el interés del particular, sin embargo la motivación que debe impulsar al juez a suspender los efectos del acto administrativo es el perjuicio al ordenamiento jurídico al aplicar un acto ilegal.

En concordancia con lo manifestado en el capítulo uno de este trabajo cuando analizamos las características y elementos del Acta de Juzgamiento, la presunción de validez que enviste el acto administrativo la blinda frente a los recursos administrativos. Al respecto, nuestro ordenamiento jurídico aplica la regla general indicada por la doctrina jurídica administrativa al no suspenderse los efectos del acto por la interposición de recursos, pero en la misma norma establece ciertas excepciones. “La intención de la norma de prohibir la revocación en sede administrativa del acto, es garantizar el ejercicio normal de los derechos que de él nacen hasta tanto una sentencia judicial resuelva lo contrario.”⁶⁶

El numeral 1 del artículo 189 del ERJAFE define que la interposición de un Recurso Administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado.

Art. 189, numeral 1: La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.⁶⁷

A pesar de que la regla definida en la norma citada es clara, el mismo artículo en su numeral 2 deja a discrecionalidad del órgano a quien compete resolver el recurso, el disponer la suspensión de los efectos del acto administrativo, previa ponderación del perjuicio que la suspensión causaría al interés público o a terceros y cuando la ejecución del acto administrativo cause perjuicios de imposible o difícil reparación.

Nuestro ordenamiento jurídico reconociendo la presunción de validez de las actuaciones del Estado, aplica la regla general de la no suspensión de la ejecución del acto administrativo, sin embargo no limita la posibilidad y permite a la Administración que realice un análisis y valoración de los perjuicios y beneficios de suspender los efectos del acto impugnado según cada caso en particular. Sin perjuicio de la desventaja que para el

⁶⁵ Enrique Sayagués Laso. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002, p. 475.

⁶⁶ Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3, Octava Edición, Buenos Aires: F.D.A., 2004, p. VI-13

⁶⁷ Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva. Artículo 189, numeral 1. Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002

Administrado representa el depender del criterio subjetivo del funcionario u órgano encargado de decidir sobre la suspensión de la ejecución del acto impugnado, es positivo per se la existencia de esta norma.

Dentro del nuestro análisis en particular, donde se evidencia la aplicación de normas inconstitucionales como lo es el Mandato Constituyente No. 8 para fundamentar y motivar las Actas de Juzgamiento y aplicar sanciones, deviene en perjuicio grave para el ordenamiento jurídico y los particulares. Al momento en que el Director Regional del Trabajo notifica el Acta de Juzgamiento motivada en las normas y competencias otorgadas por el Mandato Constituyente No. 8 frente a un particular, violentan sus derechos subjetivos de forma directa. Para evitar que se ejecute el Acta de Juzgamiento y las sanciones impuestas por esta, es necesario e idóneo que el administrado afectado interponga el recurso de reposición o apelación, para de esta manera obtener la revocatoria del acto administrativo así como evitar que se convierta en un acto firme y por tanto ejecutable.

CONCLUSIONES

Realizado el presente análisis, se deja en evidencia una grave ruptura al Estado Constitucional de Derechos y Justicia vigente y del principio de legalidad en las actuaciones del Ministerio de Relaciones Laborales, al expedir Actas de Juzgamiento por aplicación y motivadas en el inconstitucional Mandato Constituyente No. 8. Por tanto, los particulares sobre quien se aplica estos actos administrativos se ven obligados a poner en marcha los medios de impugnación, tanto administrativos como jurisdiccionales, para impedir las Actas de Juzgamiento violenten sus derechos subjetivos.

Los excesos de poder de la Asamblea Constituyente al no respetar los límites jurídicos aprobados e impuestos por el pueblo ecuatoriano mediante consulta popular y sobre todo la Constitución vigente durante su instalación y funcionamiento, derivaron en la inclusión de los denominados Mandatos Constituyentes, sin que los mismos formalmente sean parte y reconocidos por el ordenamiento jurídico ecuatoriano. Estas nuevas figuras legales contravienen flagrantemente el principio de supremacía constitucional, las cuales otorgaron competencias de control y de sanción adicionales a los órganos de la administración pública. En este caso en particular, el Ministerio de Relaciones Laborales por medio de los Directores Regionales del Trabajo, al motivar sus actas de juzgamiento en tal Mandato Constituyente No. 8, vician de nulidad tales actos.

Se vicia de nulidad el acto administrativo denominado Acta de Juzgamiento ya que carece de uno de los elementos esenciales para su existencia. Dichos actos administrativos carecen del elemento esencial de la motivación, ya que la norma en la cual se fundamenta la actuación de la autoridad laboral antes indicada es inconstitucional por su forma y fondo. En cuanto a la forma, ya que el Mandato Constituyente No. 8 se expidió mediante un procedimiento distinto al determinado en la Constitución vigente, pero principalmente por su fondo, ya que la Asamblea Constituyente contravino las disposiciones constitucionales vigentes, arrogándose funciones y dictando mandatos, cuando era única y exclusivamente competente para redactar un proyecto de constitución.

La carencia de un control constitucional eficaz y la falta de independencia de la Corte Constitucional han permitido que el Mandato analizado permanezca vigente y sea aplicado por parte de nuestras autoridades de trabajo. Resulta llamativo indicar que hasta la actualidad la Corte Constitucional ha resuelto los casos y demandas sujetas a su análisis,

autorizando la aplicación de los Mandatos Constituyente, incluyendo el No. 8, a pesar de las claras evidencias y fundamentos jurídicos respecto de su inconstitucionalidad.

Las sentencias expedidas por la Corte Constitucional en incorrecta aplicación de las reglas de interpretación constitucional y razones antijurídicas, han permitido que los Mandatos Constituyentes mantengan su vigencia. El error de análisis de la Corte Constitucional atenta contra los principios de supremacía constitucional y fuerza normativa. Es imperativo ejercer todos los mecanismos jurídicos que aseguren el respeto y efectivo cumplimiento de dichos preceptos por parte de todas las funciones del Estado e instituciones públicas.

Los recursos administrativos o jurisdiccionales, los cuales buscan reparar derechos subjetivos violentados, se convierten en un elemento muy relevante dentro del presente análisis. Son el mecanismo jurídico mediante los cuales se obliga al Estado a una revisión del contenido de las actas de juzgamiento, con la única finalidad de corregir el perjuicio que su emisión provoca en el ordenamiento jurídico y en los administrados. En este sentido y en base al análisis presentado, los recursos administrativos de reposición y apelación constituyen los medios idóneos ya que permiten fundamentar y solicitar la nulidad del acto administrativo y a su vez éstos recursos evitan que el acto se convierta en firme y surta efectos jurídicos.

Sin perjuicio de que en un caso particular se obtenga la nulidad de un acto administrativo por la aplicación del inconstitucional Mandato Constituyente No. 8, únicamente la expulsión de dicha norma repone la seguridad jurídica y la estabilidad en el ordenamiento jurídico en materia laboral. Las autoridades del trabajo tendrán que basar sus actos de control y de sanción exclusivamente en el Código del Trabajo vigente y demás normas laborales.

Resulta desalentador el análisis que hace el máximo órgano de control constitucional. Bajo amenaza de ser destituida cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional que objete o contravenga el contenido de los mandatos constituyentes, ha derivado en el desconocimiento total del Estado de Derecho y del principio de legalidad de todos los actos del Estado, en donde a la fuerza se aplican dichos mandatos. Ahora es responsabilidad de todos quienes hacemos derecho, de luchar diariamente por impedir que esta situación de indefensión perdure en el Ecuador.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición actualizada, México D.F.: Editorial Porrúa, 1998.
2. Brigante Guerra Rafael. *La Derogatoria del Recurso de Reposición en el Procedimiento Administrativo Tributario*.
http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=157&Itemid=57 (Acceso: 18/07/2014)
3. Carpizo Jorge. *Estudios Constitucionales*, 6ª ed. México: Porrúa-UNAM, 1998.
4. Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1998.
5. Delgadillo, Luis. *Elementos De Derecho Administrativo*. México: Noriega Editores, 1989.
6. Devis Echandía, Hernando. *Teoría General del Proceso*, Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997
7. Donaires Sánchez Pedro, Los Principios de la Impugnación.
<http://www.derechoycambiosocial.com/revista012/principios%20de%20la%20impugnacion.htm> (Acceso: 18/07/2014)
8. Dromi, Roberto. *Derecho Administrativo*, Novena Edición actualizada, Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina, 2001.
9. Fernandez Vázquez Emilio. *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires: Editorial Astrea, 1981.
10. Galindo Camacho, Miguel, *Derecho Administrativo*, Segunda Edición, México: Editorial Porrúa, 1997.
11. García de Enterría, Eduardo (ed), *Curso de derecho administrativo*, Tomo I, Madrid: Ed. Civitas, 1991.
12. García de Enterría, Eduardo citado por Patricio Secaira Durango, *Curso Breve de Derecho Administrativo*. Quito: Editorial Universitaria, 2004
13. Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 3, Octava Edición, Buenos Aires: F.D.A., 2004, página VI-13
14. Guzmán Napurí, Christian. *La Cosa Pública*.
<http://blog.pucp.edu.pe/item/19558/la-competencia> (Acceso: 25/07/2015)

15. Jinesta Lobo, Ernesto. *El Agotamiento de la Vía Administrativa y los Recursos Administrativos*.
<http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/curriculum%20y%20art.%20rev/REC-ADS.PDF> (Acceso: 25/07/2014).
16. Loewenstein Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ediciones Ariel, 1964
17. Martinez Useros, Enrique. *Los requisitos de forma de los actos administrativos*.
<http://digitum.um.es/xmlui/bitstream/10201/6440/1/N%2033%20%20Los%20requisitos%20de%20forma%20de%20los%20actos%20administrativos.pdf> (Acceso 25/07/2014)
18. Mejía Salazar Álvaro. *Naturaleza Jurídica de los Recursos Administrativos en Materia Tributaria*. Tesis de Maestría. Universidad San Francisco de Quito. Quito 2009.
19. Oyarte Martinez Rafael. *Primer Curso de Derecho Constitucional*, Tomo 1, Quito; Fundación Andrade & Asociados, 2007.
20. Palacios, Juan Francisco. *El Control de la Discrecionalidad Administrativa*.
http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=161&Itemid=53 (acceso: 15/07/2014).
21. Rojas Gómez Enrique. *La Teoría del Proceso*, Santa Fe de Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
22. Salinas, Clotario. Nulidad del Acto Administrativo.
<http://www.derechoecuador.com/articulos/detalle/archive/doctrinas/derechoadministrativo/2012/05/23/nulidad-del-acto-administrativo> (Acceso: 18 de julio de 2014)
23. Sánchez Viamonte Carlos. *Manual de Derecho Político*, Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.
24. Santofimio, Jaime Orlando. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez*, Segunda Edición, Santa Fe de Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 1994.
25. Sayagués Laso, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2002

26. Torrealba Sánchez, Miguel. *Suspensión de los Efectos del Acto Administrativo*. <http://temasdederecho.com/2012/05/28/suspension-de-los-efectos-del-acto-administrativo/> (Acceso: 25/07/2014)
27. Zavala Egas, Jorge. *Manual de Derecho Constitucional*. Guayaquil, Edino, 1992.
28. Tribunal Constitucional - Resolución No. 0008-07-TC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 133 de fecha 24 de julio de 2007
29. Ley Orgánica de Control Constitucional publicada en el Registro Oficial No. 99 del 2 de julio de 1997.
30. Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 449 del 20 de octubre de 2008.
31. Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, publicada en el Registro Oficial No. 338 de 18 de marzo de 1968.
32. Codificación del Código del Trabajo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de julio de 2005.
33. Mandato Constituyente No. 8, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 330 de 6 de mayo de 2008.
34. Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 del 11 de agosto de 1998.
35. Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por Parte de la Iniciativa Privada, publicada en el Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.
36. Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, publicado en el Registro Oficial 536 de 18 de marzo de 2002.
37. Reglamento de Funcionamiento de la Asamblea Constituyente publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 236 del 20 de diciembre de 2007.
38. Codificación del Estatuto de Elección, Instalación y Funcionamiento de la Asamblea Nacional Constituyente, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 33 del 5 de marzo de 2007.